

農村社会の政治風土（三）

——戦後農政と農村・農民の対応を中心に——

大橋 松行

四、自民党政権下での農村政治

I 農政の推移と農村・農民の対応

戦後、とりわけ農地改革後の農村政治は、大まかに区別すれば次の三つの段階に分けることができるだろう。第一の段階は、農地改革から一九六〇年ぐらいまでの時期である。この時期は外交的な面に注視すれば新日米安全保障条約の締結にもとづく新日米安保体制および日米経済協力体制確立前の時期であり、経済的には高度成長への離陸期にあたる。この時期の特徴は、農地改革（一九四六年～五〇年）によって地主的土地所有制が解体し、それに代って家族労働力による小生産（＝自給的生産）を前提に、土地の所有と耕作との一致

を原則とした農民的土地所有制に移行したことである。このように、制度上では自作農化した農民は小土地所有者として保守化し、△非政治化√しつつ、△土地不足√の論理にもとづく経営主義的、生活中心の志向を著しく強めていった。しかし、このような制度的・現象的な「断絶」の根底にはなお意識的な面での「連続」が存在していたといえる。つまり「意識のうえでは、元地主にも元小作にも、農地改革は終了していないのである」⁽¹⁶⁾。

第二の段階は、一九六〇年代から一九七〇年代のはじめぐらいの時期である。この時期には農業基本法が制定され（一九六一年）、それにもとづいて△構造政策√が展開される。そのねらいが、過小農経営のためにゆきづまった日本農業の

體質を改善することによって農業と他産業との所得の均衡を図り、さらに国際競争にたえることのできるような農業を生みだすことにあったのか、あるいは、日本資本主義の農業再編と掌握にあったのか、それについての意見はわかれようが、具体的には農業構造改善事業を中心に土地基盤整備と、それに結びついた大型機械・設備の政策的推進が行われたのである。⁽¹⁸⁾

また高橋教授によれば、この時期は「高度成長期であり、農民層の分解が進んだ農村の激動期」であって、「地域開発、農基法はどの農村、農業の産業化的近代化施策が、農民に一定の幻想を与えつつ、一方で農村の荒廃化が進みながらも、農民の上層部分をむしろ積極的に保守体制に吸収していった」時期として位置づけられている。⁽¹⁹⁾

ともあれ、この時期における政府の農政は、農林漁業基本問題調査会が、「所得の均衡」という観点から出発し、他産業への農業人口の移動を前提として、経営規模の大きい自立農家を構想し、その自立農家の協業によって新しい日本農業の再建を考えた」にもかかわらず、「実際の対策の中には、兼業農家に対する離農対策が全然具体化されていないし、明確な経営の方向もうち出されていない」⁽²⁰⁾状況にあったがために、言葉をかえていえば、「一方では米と土地の管理をつづけて、

農業の密室性を維持したまま、他方で『農業近代化』を推進しようとした」⁽²¹⁾ために、それは農村と農業に明るい展望をもたせるものではなかった。高度成長期における日本の農民たちの環境適応能力は、「成長経済にふさわしくあくなき金銭欲として、機械化、施設化、化学化——化学肥料や農薬の大量使用——の全面的な推進として、また生活の電化、洋風化、モータリゼーションの熱心な追求として表現された」⁽²²⁾が、その結果は△機械化貧乏▽や△後継者問題▽など、さまざまな農業経営上の矛盾や不安をもたらしたのである。⁽²³⁾

このような状況は今日まで連続しており、すでにみたように『琵琶湖東北部地域住民意識アンケート調査報告書』（一九八〇年二月）にも、そのことは明確に示されている。ちなみに農業経営上現在困っていることの第一位は「農機具の購入負担が大きい」（三五・九％）という機械化にともなう農業経営の問題であり、以下第二位が「農産物の価格安定」（二一・九％）、第三位が「土地改良の遅れ」（一三・二％）といった政府の農業政策に関する問題であり、第四位が「後継者がいない」（一一・五％）というふうになっている。また、一方における専業化△企業的農業経営と、他方における兼業化、兼業深化△△土地もち労働者▽化といった農民層分解もこの時期に顕著になっている。湖北地域においても、ほ

ぼ一・五ヘクタールを境に専業化と兼業化が、〇・七ヘクタールを境に兼業化と兼業深化がみられる(表15・16参照)。

第三の段階は、一九七〇年代前半から今日までの時期である。再び高橋教授によれば、この時期は、「米の作付調整、石油ショックを経て低成長時代へ移行するが、農民の圧倒的多数が労働者化し、農業の『近代化』ということの幻想性が大部分の非農民化しつつある農民にとって明らかに、開発と低成長の矛盾が農村近代化の幻想をも打ち破り、農村の自民党支持基盤が揺らいでくる時期である」⁽²⁴⁾。

ここで検証の意味も含めて、「衆議院議員農業問題アンケート調査結果」(『日本農業新聞』一九八〇年一月三日付)から今後の農政の進路と農村における政党の支持基盤について検討しておくことも意義があるであろう。この調査は、日本農業新聞社が一九七九年一月から二月にかけて衆議院議員全員に対して実施したもので、回答者は三一七人(六二・〇%)であった。回答を寄せた議員を党派別にみると共産党四一人(一・〇〇%)、社会民主連合二人(一・〇〇%)、公明党五三人(九一・四%)、民社党二九人(八〇・六%)、社会党七八人(七三・六%)、新自由クラブ二人(五〇・〇%)、自民党一〇九人(四二・四%)、無所属三人(四二・九%)となっている。

まず「日本の農業の現状」については、「危機的状况にある」とみている議員は一八四人(五八・〇%)で、「危機的状况とはいえないが、このままでは危機を招く」(二二九人、四〇・七%)をあわせると、日本農業の現状にほぼ全員が危機感をもっている。ただ危機感の中でも共産党(四一人、一〇・〇%)、社会党(六二人、七九・五%)、社会民主連合(二人、一〇・〇%)は「現状が危機的状態」ととらえており、自民党(七八人、七一・六%)、新自由クラブ(二人、一〇・〇%)は「このままでは危機を招く」ととらえており、公明党(前者二九人、五四・七%、後者三人、四三・四%)、民社党(前者一人、六二・一%、後者一人、三四・五%)はその中間に位置しているというように、保守・中道・革新で危機感に対するニュアンスの相違がみられる。

続いて八〇年代の農業政策についての具体的な問題の考え方についてみてみよう。最初に、食糧自給政策については各党とも「安全保障のため、食糧自給率をさらに高めるべきだ」(二八八人、九〇・九%。最も低い自民党は八六人、七八・九%)という意見を支持している。それに対して、「食糧自給率の向上も大事だが、国際協調の立場から、必要なものを除き、安い農産物は輸入すべきだ」(二四人、七・六%。最も高い自民党は一七人、一五・六%)という意見は少数であ

る。この食糧自給率との関連で米の生産調整の強化についての意見をみてみると、「目標上積み反対」は九六人（三〇・三％）。最も高い社会党は五八人、七四・四％）で、「目標上積みをし、需給均衡を図るべきだ」とする積極的な調整強化路線派は二四人（七・六％）。最も高い自民党は二二人、二〇・二％）である。しかし、全体的な傾向としては「目標上積みは反対だが、条件整備をし、自主的に目標を大幅に上回るようにすべきだ」とする意見が多い（二八人、四〇・四％……公明党四四人、八三・〇％、民社党一六人、五五・一％、自民党五六人、五一・四％）。また米の生産調整との関連で、農協が強く主張している飼料米を「生産調整の転作作物にいれ、すすめるべきだ」という積極派は二〇七人（六五・三％……共産党四一人、一〇〇％、公明党四三人、八一・一％、社会党五九人、七五・六％、民社党一七人、五八・六％、自民党四五人、四一・三％）で、「財政負担、技術上の問題もあり、慎重に扱うべきだ」とする慎重派は七三人（二三・〇％……社会民主連合二人、一〇〇％、自民党四六人、四二・二％、民社党一〇人、三四・五％）となっており、大蔵省など財政当局が主張しはじめた休耕については、「休耕は農地を荒すので、すすめるべきではない」とする否定派は二一九人（六九・一％……共産党四一人、一〇〇％、社会民

主連合二人、一〇〇％、社会党七〇人、八九・七％、公明党四七人、八八・七％、民社党二三人、七九・三％、自民党三四人、三一・二％）、それに対して「適当な転作作物のない地域では、条件つきで認めるべきだ」、「転作には財政負担もかかるので条件つきで認めるべきだ」とする条件つき派は七五人（二三・七％）で、特に自民党は六一人（五七・五％）が条件つき派で、与野党間に大きな差異がみられる。

同じような傾向性は農林水産省が主張する食糧管理法や農地法の改正に関する問題においてもみられる。食糧管理法については、「改正は、食管法を骨抜きにするもので反対だ」とする反対派は八二人（二五・九％……共産党四一人、一〇〇％、社会党三一人、三九・七％、自民党八人、七・三％）、「流通の実態にあわせ、改正を図るべきだ」という賛成派は四三人（一三・六％……民社党二三人、四四・八％、自民党二七人、二四・八％）、「改正は反対だが、運用改善は図るべきだ」とする改善派は八六人（二七・一％……社会民主連合二人、一〇〇％、自民党四七人、四三・一％、社会党二九人、三七・二％、民社党六人、二〇・七％）、「何ともいえない。今後の論議をみて判断したい」とする態度保留派は六〇人（一八・九％……公明党四三人、八一・一％、自民党一四人、一二・八％）となっている。他方、農地法についても、「改

正の動きは危険であり反対だ」(九一人、二八・七%……共產党四一人、一〇〇%、社会党四五人、五七・七%)、「農地流動化を図る法改正や特別立法を考えるべきだ」(六九人、二一・八%……民社党一六人、五五・二%、自民党五〇人、四五・九%)、「改正は反対だが、農地流動化へ別途の対策を考えるべきだ」(七三人、二三・〇%……社会民主連合二人、一〇〇%、社会党二九人、三七・二%、自民党三五人、三二・一%、民社党四人、一三・八%)、「何ともいえない。今後の論議をみて判断したい」(六六人、二〇・八%……公明党四二人、七九・二%、自民党一九人、一七・四%)となっており、食糧管理法と同様に、改正賛成派、反対派、改善派、態度保留派が拮抗している状態にあるが、その中で民社党、自民党が法改正により積極的であり、それに対して、共產党、社会党が法改正に反対の立場を明確に示し、公明党は態度を明確にしないという傾向がより強くみられる。

さらに財政危機が深まる中での農業保護とそれに対する財界や労働界からの農政批判についてみておこう。まず財政見直しと農業については、「食糧自給、総合安全保障のため、財政負担は欠かせず、今後より強化すべきだ」という財政負担強化派は二二七人(七一・六%……共產党四一人、一〇〇%、社会民主連合二人、一〇〇%、公明党四七人、八八・

七%、社会党六五人、八三・三%、民社党一六人、五五・二%、新自由クラブ一人、五〇・〇%、自民党五四人、四九・五%)で、「食糧自給、総合安全保障のために財政負担は必要だが、財政危機の時でもあり、現状水準でいい」とする現状維持派(五四人、一七・〇%……民社党八人、二七・六%、自民党三〇人、二七・五%、公明党六人、一三・三%、社会党一〇人、一二・八%)を加えると九割近くに達する。ただ自民党の場合には「必要最小限に絞るべきだ」(二〇人、一八・三%)、「農業の自主的発展を図るべきだ」(三人、二・八%)とする意見も他党に比して多い。

次に財界や労働界からの農政批判(「日本の農産物は割高だ」「保護政策を見直すべきだ」)に対しては、「無責任なものが多く、賛成できない」(二二人、三五・三%……共產党四一人、一〇〇%、社会党四四人、五六・四%、自民党二二人、二〇・二%)、「もっともな批判もあるが、問題もあり、賛成できない」(一八〇人、五六・八%……社会民主連合二人、一〇〇%、公明党四七人、八八・七%、民社党二三人、七九・三%、自民党七四人、六七・九%、新自由クラブ一人、五〇・〇%、社会党三二人、四一・〇%)という否定派が九割強を占めている。ただこの場合においても、財界、労働界からの農政批判に対しては保守・中道政党がやや理解的であ

るということはいえよう。

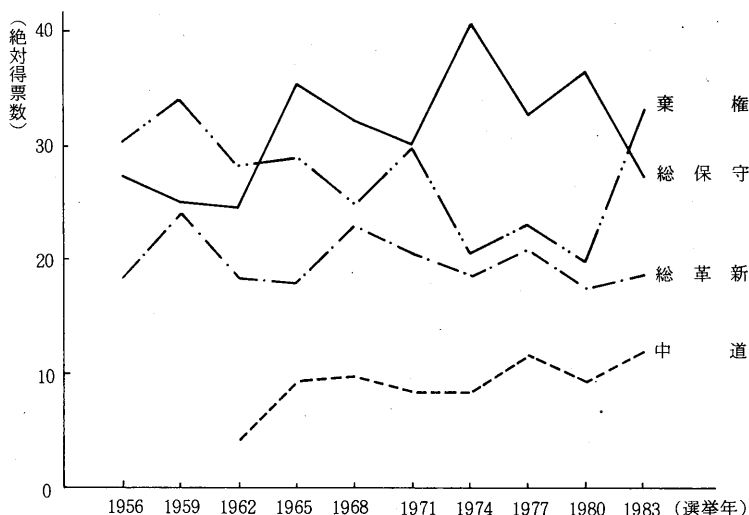
さて、これまで農業・農政についての各党議員の意見をみてきたのであるが、では、彼ら自身農村との関わりをどう見ているのか検討しておこう。第一に、農村派か都市派か国民派かという質問に対して、「農村派と自負している。農林漁業、農村の立場を重視したい」(九二人、二九・〇%……自民党五七人、五二・三%、社会民主連合一人、五〇・〇%、社会党二六人、三三・三%、民社党五人、一七・二%、共産党二人、四・九%、公明党一人、一・九%)、「どちらかといえば農村派だと思う」(四四人、一三・九%……自民党二人、一九・三%、社会党一四人、一七・九%、公明党四人、七・五%、共産党三人、七・三%、民社党二人、六・九%)という農村派は一三六人(四二・九%)、都市派は九人(二・八%)、「農村派、都市派を分けるのは好ましくない。国民から選ばれたのだから、国民的広い立場を重視したい」という国民派は一六九人(五三・三%)、その他五人(一・六%)となっている。

第二に、「農村は保守の地盤だ」という意見に対して、「その通りだと思う」(四四人、一三・九%……自民党三一人、二八・四%、民社党三人、一〇・三%、社会党六人、七・七%、公明党三人、五・七%、無所属一人、三三・三%)、「あ

る程度あたっていると思う」(六八人、二一・五%……自民党三七人、三三・九%、公明党一七人、三二・一%、社会党一二人、一五・四%、民社党二人、六・九%)と回答している議員は一二人(三五・四%)で、それに対して、「保守とか革新とか、わりきれない。問題によると思う」(六三人、一九・九%……新自由クラブ二人、一〇・〇%、民社党二人、四一・四%、公明党一人、二二・六%、自民党二人、二〇・二%、社会党一人、一六・七%、共産党一人、二・四%、無所属一人、三三・三%)、「農村も変わってきており、保守だ、と割りきるべきではない」(一三三人、四二・〇%……社会民主連合二人、一〇・〇%、共産党四〇人、九七・六%、社会党四六人、五九・〇%、公明党二人、四一・五%、民社党五人、一七・二%、自民党一七人、一五・六%、無所属一人、三三・三%)とする意見は一九六人(六一・九%)となっている。

この二つの質問の回答結果から次のようなことはいえそうである。自民党の場合には七一・六%が自分を農村派として位置づけており、また、六二・四%が農村は保守の地盤だと考えている。この数値は、同じような議員政党的組織特性をもつ社会党(五一・三%、二三・一%)と比較してはるかに高い。それに対して他党(野党)の場合は、自らを国民派と

図2 参議院通常選挙における保守・中道・革新の絶対得票率の推移（滋賀県湖北地域）



注：①総保守：自民党，新自由クラブ（1977，80年）。

②中道：民社党，公明党（1965年以降），社会市民連合（1977年），社会民主連合（1980年），新自由クラブ民主連合（1983年）。

③総革新：社会党，共産党，革新自由連合（1977，80年）。

して位置づけ、また、農村は必ずしも保守の地盤ではないという意識が強い。この両者の意識上の較差は多分に各党の戦略的要素の反映とみることもできようが、自民党の中でもこの考えのものも多く、「農村は保守の地盤」という考えが次第に通用しなくなってきたといえよう。このことは、日本の農業・農政に対する考え方については、その大枠において保守・中道・革新の間で大きな相違がみられ（保守・中道はより現実的対応主義であり、革新はより農業保護主義の傾向が強い）、自民党内においても現実的対応主義をベースにしながらも、個々の問題については多様な見解がみられたという事実にもうかがわれる。

しかし、眼を農村住民の側に転じてこのことを検証してみるとどうであろうか。より個別具体的に滋賀県湖北地域における保守・中道・革新の絶対得票率（参議院通常選挙）の推移を検討することによってみてみよう。図2から理解できるように、一九七一年次選挙以降の総革新、中道の絶対得票率は若干の起伏（総革新はやや下向き、中道はやや上昇きみ）はあるが、大体同じ水準（総革新は約二割、中道は約一割）を保っている。ところが、総保守の場合には起伏が非常に激しい。総保守の絶対得票率の推移と総革新、中道の

それとの間には若干の負の相關關係が認められるが、それよりもむしろ、棄権率との相關の方がより顯著である。ということは、農村は保守政党にとって強固な地盤ではなくなったが、しかし、そのことが即革新や中道の地盤になったことを意味するわけではなく、よりゆるやかな保守地盤に転化した（「柔構造化」という程度の変化を示しているものと考えられる）。

このことを農民（より精確には農村社会の有権者）の側に視点を置いて考えてみよう。これまでの自民党保守政権の農業政策あるいは全体の経済政策、その他国の諸政策の基調は一貫して「むら」否定政策であつたし、現在もその方向は変わらない。⁽²⁵⁾つまり、「むら」の中に資本主義の原理、個人主義と経済合理主義をまともに入れていく政策がとられてきた結果、現在の経済大国日本が築かれてきたわけである。ここで権力の側が意識的に「むら」を否定したのか、それとも状況的に否定したのかということを見ておく必要はあろう。現代日本の権力構造は、一般的に政官財の三位一体構造として理解されているが、国策の基調における「むら」の徹底的否定については多分に意識的に三位一体の体制がとられていたといえるが、それは主として経済的な契機の中で行われてきたと考えられる。ところが政策の具体的な施行段階になると

（「政治過程」、現存在としての「むら」を利用するという一種の妥協が生まれてきた。これは少なくともも政官（「行政主体」）の側においては、意識的な妥協というよりもむしろ状況的な妥協としてとらえた方がより現実的であろう。

このような権力の側における「むら」否定政策に対して、

「むら」そのものはそれに抵抗することよりも、むしろ没主体的に相呼応する形で対応していった。ところが、一九七三年の石油ショックによる高度経済成長の破綻、低成長時代（「減速経済期」）への移行に伴って財政的危機が顕在化し、すでにみたように財界や労働界、さらには消費者が政府にむけて農民を非難する圧力をかけてきた。⁽²⁷⁾そういう情勢の変化の中で、「むら」は一方では、依然として政府の農業政策に適応しつつ、他方でこれまでの過剰適応に対する反省の上に、独自の地域政策を構想し、それに「主体的」に関わりをもつことによって「非政治化」からの脱却の方向性を示そうともしているといえよう。ただ「むら」のもつ構造・機能的特性からすれば、前者によりウェイトを置いた形で状況適応への模索をしている過程にあると考えた方がより現実的ではあろう。⁽²⁸⁾すでにみたが、『琵琶湖東北部地域住民意識アンケート調査報告書』では、農業経営の将来的展望において六割強が暗中模索状態にある。そのような「むら」の錯綜した心理が

参議院通常選挙での総保守の絶対得票率と棄権率との相関（負の）として映し出されていると考えることもできよう。

次に、政府の農業政策に対する没主体的呼応を余儀なくされていることの中味を、政府の補助金政治と米価、土地改良事業等との関係を考察するなかで検討してみよう。

Ⅱ △総花的補助金政治▽と米価、土地改良事業、農村整備事業

補助金政治との関わりで、農民が最も関心をよせているのが農産物の価格、とりわけ米価と、土地改良事業である。それらは農村・農民と戦後保守政治との関連で考察されるべき課題でもある。玉城哲は「農村が保守政治の基盤になったのは、農民たちが小土地所有者として保守化したことに原因があっただけではない。農村の利害と現実の政治・行政とが密接にむすびつく仕組みがたくみにつくりだされた点が、重要な点だったのである。政府の管理・統制のもとにおかれた密室的農業という戦後農業の基本的性格の中に、そもそもの素地があった⁽²⁹⁾」と指摘しているが、その実態は主として米価と土地改良事業であったのであり、現在においても基本的なところはそれほど変わっていない。

米作農家にとって、米価は彼らの共通の、しかも最大の関

心事であったし、現在でもそれほど大きな変化はない。ただ、兼業深化が著しい今日においては必ずしも最大の関心事としてとらえることはできないが、それでも依然として大きな関心事の一つではある。しかし、米価（＝生産者米価）は食糧管理法にもとづいて政府が決定するために、米作農民は厳格な価格・流通統制のもとにおかれ、いわば市場経済における独立の主体とはいえない存在であり、むしろ政府の米価政策で操作される存在だったのであり、今日でもその体質に大きな変化はない。農民は米価水準のいかんが所得に大きな関わりをもつため、その職能的利益の実現を政府の政策に期待せざるをえないのであり、また、そのためにさまざまなルートや手段を講じて政府に働きかけ、ときには圧力をかけることによって、その実現に最大限の努力を払ってきたのである。

いま一つ農村・農民と政治をむすびつけてきた大きな要因は、さまざまな種類の補助金であり、とりわけその最大のものが土地改良事業である。玉城哲は、「農村と政治のむすびつきは、『米価』だけではなかった。補助金もまた政治と行政に農村をひきつけ、組織化してゆくだいたいなさずであった。戦後三〇年のあいだにつくられた農業・農村むけの補助金は無数といってよいほどであるが、それらはたんに政府が農業を管理するために必要だったばかりでなく、農村議員が

表18 農業補助金の全容（昭和55年度）

項別分類	目数	事業別数	金額
◇補助金			
農業振興費	13	33	956（億円）
農業構造対策費	5	24	1,470
農蚕園芸振興費	9	62	255
水田利用再編対策費	2	4	3,016
畜産振興費	11	89	399
食品流通対策費	5	59	231
土地改良事業費	12	23	4,620
農林金融費	5	7	211
糖価安定対策費	1	1	10
その他16項	31	89	2,199
（計25項）	（94）	（391）	（13,367）
◇負担金 2項	2	4	854
◇交付金 9項	9	10	1,147
◇補給金 2項	3	3	861
◇委託費 9項	15	66	42
合 計 47項	123	474	16,271

資料：広瀬道貞『補助金と政権党』朝日新聞社，1981年，p.99。

助金行政（この場合の補助金は、「補助金」「負担金」「交付金」「補給金」「委託費」の五種類の総称としての広義の意味で用いる）についてみておこう。

昭和五五年度の一般会計予算総額は四二兆五八八億円、そのうち補助金は一三兆八五二〇億円で、実に予算総額の三二・五％を占める。それらのうち農林水産省所管の補助金は一兆九七二八億円で、国の補助金全体の四・二％を占め、その内訳は、補助金（狭義の）一兆六五六〇億円、負担金一〇一三億円、交付金一一五三億円、補給金八七四億円、委託費一二八億円である。また農林水産省所管の補助金のなかから林業と水産業の補助金を除いたものが農業補助金であるが、その全容については表18のごとくである。この農業補助金を補助事業数で見れば四七四事業で、全省の補助事業（約一五〇〇件）の約三分の一を占めることになる。その中で最も補助金の多いのが土地改良事業（農業基盤整備）である。ちなみに土地改良事業費の府県別構成比をみると、滋賀県は二・三％で全国第一六位となっている（第一位の北海道が一三・九％、最下位の東京都が〇・一％）。さらに土地改良事業費の補助金と農家負担についてみてみよう。土地改良事業は農家が集落ごとに八土地改良区Vをつくり、事業を申請し、着手することになるが、規模が二〇〇ヘクタールに達

すると県営の、それ以下なら団体営（多くの場合は農協）の事業となる。工事費は周囲の条件で上下するが、平均して反当たり約七〇万円で、その内訳は国庫補助金三〇万円（四二・九％）、県費補助金一〇万円（二八・六％）、農家負担金二〇万円（二八・六％）である。しかし、農家の負担分については、農林漁業金融公庫から年利六・五％、一〇年据え置き後一五年返済という好条件の融資がつくというものである。⁽³⁾

このような補助金行政についてはさまざまな問題点が指摘されてきた。その第一は、画一行政である。すなわち、地域の実情、その動きつつある方向、農民の営農実態、意識の水準と画一的にきめられた補助要綱とのズレなどである。第二は、農政があまりにも経営のあり方に介入しすぎることである。第三は、構造改善事業に特徴的にみられた、そしてその後一般化していった補助事業の総合化という名のセット主義である。こうしたさまざまな問題点をかかえているにもかかわらず、農村・農民が補助事業を受け入れていったのは現実問題として「金が欲しかった」からである。つまり、補助金の資本形成機能に注目し、期待したからであったといえよう。⁽³²⁾

さて、これまでみてきた政府・自民党による一連の農政は、その直接の対象を農家・農民においたものであったが、農村社会（「むら」）における住民の第一次産業に占める割合が

高かったときには、それは同時に「むら」そのものをも対象となしえた。そして、「むら」を政策実施の機能主体として位置づけることもできた。つまり、集落の共同的機能（集落機能）が他のさまざまな目的・機能集団あるいは職能集団のそれを抱えこんだ形で展開されていったのである。ところが、離農・脱農あるいは兼業深化等によって第一次産業に従事する人々の割合が減少し、さらには混住社会化が急速に進展していくことによって、農村住民の構成が複雑化し、また価値観の多様化に伴って利害の対立が顕在化してくる中で、政府の農業政策は「むら」そのものを対象とはしえなくなってきた。それは「むら」の中に存在する特定の職能集団（例えば、農事実行組合、土地改良事業に関わる諸団体等）およびその構成員を対象とするものとなり、またその役割遂行の機能主体も、それに関わる諸々の職能集団の連合体へと変化していった。ところが行政の側においては、農政を実施していく際には集落を利用するという意識が依然として強く働いているわけで、例えば、昭和五六年度の『農業白書』の「昭和五七年度において講じようとする農業施策」の中の概説で、「……農村の現状をみると、農家の兼業化、農家世帯員の高齢化、地方定住志向の高まり等を反映した混住化の進展等により農村社会は大きく変化し、農業者間、農家と非農家との

間での意識の多様化や相違による利害の対立が生じ、農業集落が従来有していた生産、生活両面にわたる共同体的機能（集落機能）が低下している。今後、農業構造の改善、農業生産の再編成を図り、活力ある農村を築き、後継者の育成にも資するため、生産環境、生活環境両面にわたる農村の整備を進めることが重要となっている」と述べている。その意図が、「『集落の共同体的機能』が最近は弱くなってきたが、これを強めていくように手をかしていこうということ、それを強めながら農業の生産面と生活面の両面をよくしていく⁽³⁾」とするところにあるのか、それとも権力の側における農村・農民に対する管理・統制の再強化にあるのか、それは断定できないが、それに関わって近年大きな政策課題としてクローズアップされてきているのが農村環境の総合整備問題である。

この農村整備問題は、農村内部と政策当局の双方から提起されたもので、その問題提起の背景には、①第三次全国総合開発計画（三全総）による定住構想、②農村社会構造の急激な変貌を背景にした農村ないし農村住民からの農村整備の要求がある。つまり、経済・社会構造の急激な変化に伴う農業の生産構造の変化、農家の意識構造や生活構造の変化、さらには農村社会の機能的変化等と三全総が提起した定住構想と

があいまって農村整備問題が主要な政策課題としてクローズアップされてきたということである。

いまだ詳しく農村整備に対する農村住民からのニーズをみてみよう。その第一は、農村における生活の基本条件にかかわる農村社会資本の整備である。例えば、上水道、簡易水道などの飲用水施設、町村道・集落道の改良舗装などの道路施設、交通手段の整備あるいはまた病院・診療所などの医療施設の整備などである。第二は、農家の生活様式の都市化・現代化にともない誘発されてきた農家の生活環境整備にかかわるもので、例えば、し尿処理施設、家庭ゴミ処理施設、下水道、集落内排水施設などの整備である。第三は、公民館、集会所、公園あるいは体育館、プール、保育園などの農村における地域活動の拠点づくりにかかわるものである。第四は、用・排水施設改良、農道整備、圃場整備などのいわゆる農業生産基盤整備にかかわるものである。ここでの特徴は、昭和二〇～三〇年代においてはそれぞれ別々の根拠にもとづいて要求されていたものが、昭和四〇年代後半以降はそれぞれが結合された形で、しかもそれらがさらに全体として結び合わされて要求されているというところにある。つまり、すでにみた政府の戦後農政の時期三区分に即していえば、第一・第二段階においては特殊個別的な要求として提示されてい

たものが、第三段階においては、それらが包括的に総合化されるという形で提示されてきているわけである。

このような包括的な要求提示の背景には、すでに述べたような農村の社会構造が根底から大きく変貌してきたことが考えられる。このような諸要求に対処するために、農村の生産環境、生活環境の総合的整備を内容とする補助事業あるいは融資事業が施行されているのであるが、その主要なものをみると、補助事業としては、①農村基盤総合整備パイロット事業（昭和四五年に調査に着手され、昭和四七年から事業実施）、農村基盤総合整備事業（昭和五一年度から実施）、②農村総合整備計画および農村総合整備モデル事業（昭和四八年実施）があり、また融資事業としては、①農業近代化資金制度のなかの農村環境整備資金（対象……診療施設、農事放送、水道施設、下水道、託児所、集会所、研修所などの諸施設、農業管理センター、ガス供給施設、除雪用施設など、②農林漁業金融公庫資金の土地改良資金のなかの農村環境基盤施設関係、農業構造改善事業推進資金のなかの農業生産環境施設関係の資金、共同利用施設資金のうちの農協病院、農事放送施設、電気導入施設関係の資金などがある。³⁴

これら一連の補助金行政に対して、農村社会はそれに適応（過剰適応ではないだろうが）していこうとしているのであ

り、また自民党保守政権は、その点を巧みに利用して農村における支持基盤を維持しようとしている。つまり、補助金行政という名の八利益誘導／政策を特殊個別的な職能集団の問題として限定化せず、戦略的に農村社会全体の問題として位置づけることによって農村・農民の支持をつなぎとめておこうとしているともいえる。その意味では、白鳥教授が指摘しているように、「農村における自民党支持は、具体的かつ直接的な利益の配分によって裏打ちされ、同時に人間関係を中心とした非イデオロギー的（非政治的といつてよいかもしれない）連鎖を基盤としている³⁵」といえよう。

ただこの場合、現実的な政策実施レベルの段階では、村落社会の包括的代表的機関である自治会・町内会が大きな役割を演じるわけであるが、その行政的・社会的機能の実態の究明が次に必要になってくるであろう。それと同時に、それらがいかんにして保守政治（草の根保守主義）と結びつくのか、そのあたりの説明、とりわけ自治会・町内会の政治的機能の構造的説明が要請されてくるわけであるが、それについては後日を期すことにしたい。

（未完）

注

（16）新保満『村が栄える条件——岩手県志和の変貌——』日本放

送出版協会、一九八三年、一六二頁。

- (17) 福武直『日本農村の社会問題』東京大学出版会、一九六九年、五五頁。

(18) 細谷教授は、△構造政策△のねらいは、「日本独占資本の復活完了にもとづき、あらたな段階での強蓄積をめざして、(1) △開放経済体制△への移行にとりなうアメリカなどの外国農産物輸入の増大をにらみながら、旧来の零細な農民の小経営の再編による農業、合理化」とそれによる農産物価格水準の低下△を達成すること、(2) 日本資本主義の持続的な△高度成長△のために、他国にまさる最重要の武器である日本の労働力、つまり低賃金で勤勉かつ資本に温順な労働力を資本が豊富にその手中におさめること”(3) 資本がその生産物を、生産手段として、また生活資料としてますますひろく農業と農家のなかにもちこみ、また農産物の流通と加工過程の掌握とむすびついて農産物をますますよくその手ににぎりつつ、独占資本の収奪を拡大・強化”することにあった」とみなしている(細谷昂「農民意識と農村社会の変革」福武直監修・蓮見音彦編『社会学講座4・農村社会学』東京大学出版会、一九七三年、一九八—一九九頁)。

- (19) 高橋明善「自民党の農村支配」白鳥令編『保守体制』(上)、東洋経済新報社、一九七七年、一三七頁。

- (20) 福武直「前掲書」、五六頁。

- (21) 玉城哲「稲作文化と日本人」現代評論社、一九七七年、一九三頁。

- (22) 玉城哲「稲作文化と日本人」、一九二頁。

(23) 岩崎信彦氏の次の指摘は示唆に富む。「同じ私的所有といっても、日本農業における自己労働にもとづく土地の『個人的な私有』と工業における他人労働にもとづく『資本主義的な私

有』では、それに依拠する経営の論理と倫理が異なるはずである。後者をもって前者を律することが農業の近代化であるとしたところにとりかえしのきかない大きな問題があったのだろう。若年層の大量離村と農家の圧倒的な兼業化はその帰結であり、農業的自然の貧困化をとらなうって日本の農村空間は衰弱しているのである」(岩崎信彦「生活の資本主義化と地域社会」石川淳志・高橋明善・布施鉄治・安原茂編著『現代日本の地域社会——創造的再構築と「地域社会学」の課題——』青木書店、一九八三年、一〇一—一〇二頁)。

- (24) 高橋明善「前掲論文」、一三七頁。

(25) 守田志郎は日本の農業政策について次のように指摘している。「日本は、農業政策にかんして、世界に例の少ないほど官僚国家である。通達を出す、補助金を出す、あとは規制、である。農政の根本理念は何か、といえば、一言で、それは「上意下達」だ、と言ってよい」(守田志郎「文化の転回——暮しの中からの思索——」朝日新聞社、一九七八年、八〇頁)。

- (26) 内山政昭・守田志郎・堀越久甫「根源からの出発」玉城哲・堀越久甫・内山政昭・守田志郎・原田津・川本彰編「むらは現代に生かせるか」農山漁村文化協会、一九七九年、一〇六頁、内山氏の発言。

- (27) 守田志郎は、都会の人間が国や官僚機構の力を活用して農民をおさえつけようとする意識を△市民の城下意識△とよんでいる(守田志郎「前掲書」、八〇頁)。

(28) 例えば、玉城哲は、「むらを代表するような社会組織の日本的要素から、大きな変化の力が作用してくることを期待するわけにはゆかないだろう。それは、激動的な変化を抑制し、日本の文化に適合させてゆく力として作用するものだ」と理解すべきであり、変革の推進力だとは考えない方がよいのである」(玉

城哲『日本の社会システム——むらと水からの再構成——』農山漁村文化協会、一九八二年、四六頁」と指摘している。また守田志郎も次のように述べている。「『むら』というのは、『むら』そのものが前むきに、内発的エネルギーをもつものではない、そういう期待をする対象ではない。一定のまとまりをもち、どのような方向にも行く。しかし、ある特定の方向に行つてはしまわない。それも、意志として行つてはしまわないのではなく、リードするものとのテンポなり認識なりのずれ、またはちがいがあから行けない」(内山政昭・守田志郎・堀越久甫「根源からの出発」玉城哲他編『前掲書』、一一九頁)。

(29) 玉城哲『稲作文化と日本人』、一八三頁。

(30) 玉城哲『稲作文化と日本人』、一八五頁。

(31) 広瀬道貞『補助金と政権党』朝日新聞社、一九八一年、二〇九九頁。

(32) 今村奈良臣『補助金と農業・農村』家の光協会、一九七八年、一九九頁。

(33) 堀越久甫『むら役員心得帳——日本的和の論理の実際——』農山漁村文化協会、一九八三年、一六九頁。

(34) 今村奈良臣『前掲書』、一二三—一二三頁。

(35) 白鳥令「崩壊する自民党単独政権の論理と構造」白鳥令編『保守体制』(下)、東洋経済新報社、一九七七年、二四九頁。

(滋賀県立長浜商工高等学校教諭)